



*République du
Sénégal*

Un Peuple - Un But - Une Foi

MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DU PLAN

DIRECTION GÉNÉRALE DE LA PLANIFICATION ET
DES POLITIQUES ÉCONOMIQUES

**DIRECTION DE LA PRÉVISION ET DES
ÉTUDES ÉCONOMIQUES**



Document d'Étude N°34

Evaluation du Potentiel fiscal du Sénégal

DGPPE/DPEE/DEPE @ septembre2016

Evaluation du Potentiel fiscal du Sénégal

Par Arona BA et Youssoupha Sakrya DIAGNE

septembre 2016

Résumé

La présente étude évalue le potentiel fiscal du Sénégal à travers une approche par ligne de taxes. L'analyse des recettes fiscales montre une configuration dominée par les impôts indirects prélevés sur le commerce extérieur même si leur poids tend à baisser dans le temps sous l'effet notamment des mesures de libéralisation des échanges. A partir d'un modèle de frontière stochastique d'efficience, la marge de progression des recettes fiscales en pourcentage du PIB a été estimée à 2,8 points soit un potentiel fiscal de 22,4% du PIB. Par ailleurs, la TVA présente l'écart le plus élevé par rapport au potentiel soit 0,9 point de pourcentage. En revanche, la ligne de taxe la plus performante correspond aux droits de douane sur les produits pétroliers pour lesquels la marge de progression est estimée 0,1 point de pourcentage.

Mots clés : potentiel fiscal, recette fiscale, effort fiscal, frontière stochastique, inefficience

Classification JEL : C23, C51, H2, H21

Abstract

This paper measures the tax potential in Senegal. The tax revenue structure shows a strong reliance on indirect taxes collected from foreign trade which is progressively declining thanks to trade liberalization reforms. A stochastic frontier model is used to compute the distance to potential for the main taxes. Results show that the overall tax revenue could be improved by 2.8 percentage points corresponding to a tax potential of 22.4% in percentage of GDP. Furthermore, the value added tax collection is the most distant from its potential and therefore its share in percentage of GDP can still be increased by 0.9 percentage point. However, the best performing tax is oil tariffs which only need a 0.1 percentage point increase to reach its potential.

Keys words: tax frontier, tax capacity, tax revenue, tax effort, stochastic tax frontier, inefficiency

JEL classification : C23, C51, H2, H21

I. INTRODUCTION

La mobilisation des ressources publiques constitue un besoin crucial qui contribue significativement à la conduite et à la réussite de la politique économique. Il s'agit d'une préoccupation particulièrement forte dans les pays en développement. En effet, ces économies sont caractérisées par des retards importants notamment dans les domaines des infrastructures et de l'énergie qui requièrent des investissements très coûteux impactant lourdement sur leurs finances publiques. A cela s'ajoute, le défi majeur d'éradication de la pauvreté que partagent ces pays et qui nécessite également des dépenses importantes. Dans un cadre plus global aujourd'hui, la poursuite des agendas déclinés par les Nations Unies pour l'atteinte des Objectifs de Développement Durable (ODD) exerce une pression considérable sur les finances publiques des pays en développement. Dans un tel contexte, les Etats s'inscrivent dans une dynamique d'accroissement des ressources à leur disposition afin de pouvoir faire face à ces défis importants. Toutefois, selon la nature des revenus, des contraintes peuvent peser sur leur mobilisation optimale. A cet égard, une lecture de la composition des ressources publiques est nécessaire afin de comprendre les limites à leur accroissement. En effet, le Gouvernement dispose de recettes fiscales prélevées auprès des agents économiques, des dons provenant de l'extérieur, de l'aide publique au développement et de l'endettement. La conjoncture internationale défavorable rend de plus en plus incertains les appuis venant de l'extérieur tandis que les possibilités d'extension de ressources par l'endettement sont à envisager avec prudence et restent par conséquent limitées. Ainsi parmi les sources de revenus disponibles, celle que l'Etat maîtrise le mieux correspond aux recettes fiscales. Toutefois, les marges de progression des revenus fiscaux sont limitées dans la mesure où une taxation excessive pourrait à terme nuire à l'épanouissement de l'activité économique. En plus, une part non négligeable des prélèvements est effectuée au cordon douanier dont la performance à la collecte est soumise aux aléas de la conjoncture internationale. Ainsi, une trop forte dépendance vis-à-vis de ce type de ressources ne saurait être recommandée, car constituant une source de vulnérabilité. Il faut également préciser que les taux de taxation sont fixés par des normes et législations souvent valables dans un espace donné et respectant les règles de concurrence loyale et de compétitivité. La capacité d'extension des revenus en agissant sur les taux d'imposition est ainsi réduite. En revanche, l'élargissement de l'assiette fiscale peut offrir des opportunités intéressantes de recouvrement de ressources de l'Etat. Seulement, la mise en œuvre des mesures dans ce domaine ainsi que les résultats s'inscrivent dans le long terme.

Par ailleurs, la configuration des économies des pays en développement est caractérisée par une forte présence du secteur informel dont les activités échappent à la fiscalité. D'autres facteurs tels que la fraude, l'évasion fiscale, la corruption¹ et le faible niveau de modernisation des infrastructures fiscales limitent également le recouvrement optimal des taxes. Or, nombreux sont les pays en développement confrontés à de tels obstacles. A cela s'ajoutent les politiques d'incitation à l'investissement qui se manifestent par des facilités (exonérations fiscales, réductions d'impôts) accordées aux entreprises et se traduisent par une réduction des ressources du Gouvernement surtout lorsqu'elles sont octroyées sans suivre une démarche rationnelle. Ainsi, le nombre et la durée d'application de telles faveurs devraient faire l'objet de limitations.

Au Sénégal, les revenus fiscaux représentent environ 60% du total des recettes budgétaires. La structure de ces ressources est dominée par les impôts indirects qui comptent pour près de 70% des recettes contre environ 30% pour les impôts directs. En outre, cette répartition montre une certaine dépendance par rapport à la fiscalité intérieure sur biens et services qui représente plus de 50% alors que la part des prélèvements sur les revenus, bénéfiques et salaires reste relativement modeste (environs 27%). Le pays enregistre toutefois la troisième meilleure performance en matière de pression fiscale de la zone UEMOA en 2014 derrière le Niger et le Togo. Il réalise ainsi un taux situé aux alentours de 19% en 2014 qui reste inférieur au critère de 20% retenu dans le cadre de la surveillance multilatérale au sein des Etats membres de l'UEMOA.

Par ailleurs, la configuration de l'économie sénégalaise est à l'instar de nombreux pays en développement caractérisée par un secteur informel important. En effet, d'après les derniers chiffres disponibles auprès de l'Agence Nationale de la Statistique et de la Démographie, ce secteur emploie plus de 2 millions de personnes soit 48,8% de la population active occupée et sa valeur ajoutée est estimée à 41,6% du PIB. Le manque à gagner en matière de fiscalité imputable au secteur informel est ainsi considérable. L'Etat du Sénégal accorde également d'importantes facilités au secteur privé (exonérations fiscales, réduction d'impôts) pour stimuler l'investissement. A ce titre, le rapport d'évaluation des dépenses fiscales estime ces faveurs à 280 milliards de FCFA en 2012 soit 20,7% des recettes fiscales et 3,9% du PIB. L'objectif de cette étude est d'évaluer le potentiel fiscal du Sénégal. La démarche va consister à estimer le manque à gagner de l'Etat sur ses principales lignes de recettes fiscales.

¹ La corruption favorise d'ailleurs la fraude et l'évasion fiscale.

Le reste du document est articulé comme suit : après un survol de la littérature économique consacrée à l'évaluation du potentiel fiscal, quelques faits stylisés de la fiscalité au Sénégal feront l'objet de la section 3, la méthodologie sera présentée à la section 4, la section 5 sera consacrée aux résultats de l'étude et enfin les principales conclusions et recommandations seront formulées à la dernière section.

II. REVUE DE LITTERATURE

Les défis majeurs liés notamment à la lutte contre la pauvreté et les besoins importants en infrastructures de base dans un contexte de conjoncture économique internationale morose conduisent les autorités publiques des pays en développement à chercher à accroître davantage leurs ressources. C'est dans ce cadre que la question de l'évaluation du potentiel fiscal a depuis longtemps fait l'objet d'une attention particulière. Le potentiel fiscal d'une économie représente le ratio de recettes fiscales maximal que peut dégager cette dernière si elle utilisait toutes ses ressources et capacités pour la collecte de celles-ci (Alfirman, 2003). Ainsi, l'écart entre le potentiel fiscal et les recettes fiscales effectivement collectées correspond à l'effort fiscal.

Dans la littérature, les deux méthodes d'évaluation du potentiel fiscal retrouvées s'appuient principalement sur les estimations à partir de données de panel. La première méthode d'évaluation consiste à estimer une équation du ratio de recettes fiscales en fonction de quelques variables (considérées comme des déterminants). Le ratio prédit par la régression constitue le potentiel fiscal et le résidu de l'équation représente l'effort fiscal (Chambas et Brun, 2010).

Cette méthodologie a été utilisée par Chambas et Brun (2010) pour le cas spécifique du Sénégal. Dans cette étude, les auteurs ont évalué le potentiel de recettes publiques du Sénégal. Ils montrent que le PIB par tête retardé, la part du secteur agricole dans le PIB et la part des exportations minières dans les exportations de marchandises agissent négativement sur le potentiel fiscal, alors que l'impact du taux d'importation sur le PIB et de la part des exportations pétrolières dans les exportations de marchandises est positif. Cette étude montre aussi que le niveau de collecte de recettes du Sénégal est proche de son potentiel.

Par ailleurs, l'étude de Gupta (2007) sur 105 pays en développement aboutit aux mêmes résultats que Chambas et Brun (2010) en ce qui concerne le signe de la part du secteur

agricole et du taux d'importations sur le PIB. De plus l'auteur montre que certains facteurs structurels tels que le PIB par habitant, l'aide étrangère agissent positivement sur le ratio des recettes publiques. Cependant, dans la plupart des spécifications, les variables mesurant la stabilité politique, la corruption et celles décrivant la politique fiscale n'ont pas d'impact sur le ratio entre les impôts et le PIB. En outre, cette étude indique que dans plusieurs pays d'Afrique subsaharienne le niveau de collecte de recette est au-dessus du potentiel, contrairement à certains pays d'Amérique latine où celui-ci est en deçà du potentiel.

Plus récemment, Ahlerup et al. (2015) ont mesuré l'impact des réformes des systèmes fiscaux telles que l'introduction de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) et la création d'agences autonomes de collecte de recettes publiques dans les pays d'Afrique subsaharienne. Ces auteurs trouvent que l'impact de l'introduction de la TVA n'est pas significatif aussi bien à court qu'à long terme. Cependant, la création de nouvelles agences autonomes de collecte d'impôts agit positivement sur les recettes fiscales totales dans le court terme, mais l'effet se dissipe dans le long terme.

La seconde méthode d'évaluation consiste à utiliser la technique d'estimation de frontière stochastique. Cette méthode est semblable à la première à la différence que celle-ci décompose le terme d'erreur en deux composantes indépendantes. Le premier terme d'erreur est supposé suivre une loi normale centrée, alors que le second suit une loi normale strictement positive. A cet égard, Alfirman (2003) a tenté d'estimer le potentiel de recettes des autorités locales dans le cas de l'Indonésie en utilisant la méthode d'estimation de frontière stochastique. L'auteur montre qu'aucune des autorités locales n'a atteint son potentiel de recette. Il conclue que ces administrations pouvaient augmenter leurs recettes locales de 0,36% du PIB.

La même approche a été utilisée par Davoodi et Grigorian (2007) qui se sont intéressés aux facteurs expliquant la faiblesse du ratio des recettes dans le cas de l'Arménie. Ces auteurs trouvent que la persistance de la faiblesse du ratio des recettes en Arménie peut être attribuée à la faiblesse des institutions. En outre, d'après leurs résultats, l'écart entre le ratio de recettes effectivement collectées et le niveau potentiel est en moyenne de 6,4% du PIB sur la période 1996-2006.

Pessino et Fenochietto (2010) ont étudié les déterminants de l'effort fiscal pour 96 pays en développement dont le Sénégal. En utilisant la technique de la frontière stochastique, cette étude corrobore l'analyse de Gupta (2007) sur le signe du taux d'ouverture commerciale, le

PIB par tête et la part du secteur agricole dans le PIB. Cependant, en plus de ces variables, les auteurs trouvent un signe positif pour les dépenses publiques d'éducation en pourcentage du PIB et un signe négatif pour l'inflation, le coefficient de GINI sur la répartition des revenus, et l'indice de perception de la corruption. D'après les résultats de cette étude, la pression fiscale établie à 16,1% au Sénégal en 2001 devrait potentiellement se situer entre 23,0% et 26,5%. Plus tard, en 2013, ces auteurs ont élargi le champ de leur étude en passant de 96 à 113 pays et montrent qu'en 2011, le taux d'impôts de 19,4% pouvait être relevé à 26,8% ce qui constitue un effort fiscal de 7,4 points de pourcentage pour le Sénégal.

La même méthodologie a été utilisée par Ndiaye et Korsu (2011) qui ont étudié les déterminants des recettes fiscales dans les pays de la CEDEAO pour ensuite construire un indicateur de l'effort fiscal pour ces différents pays. Les auteurs utilisent la méthode d'estimation de frontière stochastique tout en considérant les recettes publiques de manière désagrégée telles que les taxes directes, indirectes, d'exportations et l'ensemble des taxes. Les résultats ont révélé que le taux d'alphabétisation a un effet positif sur toutes les catégories d'impôt considérées, la profondeur financière ($M2/PIB$) a un effet positif sur la fiscalité indirecte et celle liée aux exportations, la part agricole du PIB a un effet négatif sur les impôts directs et indirects et l'ouverture des économies à l'importation et le PIB par habitant ont des effets positifs sur la taxe aux exportations. De plus, les auteurs ont montré que tous les pays de la CEDEAO sont en dessous de leurs capacités fiscales.

Sur la période récente, Langford et Ohlenburg (2015) ont quantifié le potentiel fiscal pour un panel de 85 économies faiblement dotées en ressources naturelles. En utilisant l'estimation par la frontière stochastique, l'étude trouve que l'effort fiscal estimé pour 2009 varie de 38% au Guatemala à 90% en Suède, avec une moyenne de 62% pour toutes les observations. Par ailleurs, cette étude montre aussi que le potentiel de taxe du Sénégal est de 25,5%, soit un effort fiscal de 74% en 2010. Le FMI (2015) a estimé le potentiel fiscal dans une étude similaire pour un groupe de 113 pays dont 23 pays de l'Afrique subsaharienne. Il ressort de ce travail que le pays médian d'Afrique subsaharienne pourrait potentiellement accroître ses recettes fiscales de 3 à 6,5 points de pourcentage supplémentaires.

Au-delà des facteurs abordés dans les études cités ci-dessus, le comportement des contribuables par rapport à leurs obligations vis-à-vis du système fiscal est déterminant dans le processus de collecte des impôts. Ainsi, il existe principalement cinq facteurs expliquant la conformité des contribuables au système fiscal dans la littérature. Ces facteurs concernent la

dissuasion économique, les normes (à la fois personnelles et sociales), l'équité et la confiance (dans l'administration fiscale), la complexité du système fiscal et le rôle du gouvernement et de l'environnement économique au sens large (Walsh, 2012). Le modèle de dissuasion économique considère le contribuable comme un agent économique rationnel, qui évalue les coûts et les avantages de se soustraire à l'impôt, et donc choisit de ne pas payer, si le bénéfice de ne pas se conformer au système fiscal l'emporte sur les coûts. La prise en compte des normes s'explique par le fait que lorsque les contribuables trouvent que l'évasion fiscale est faible et que la majorité des agents se conforme au système fiscal, alors cela crée davantage d'incitations à se conformer aux obligations fiscales. De plus le fait de ne pas avoir confiance à l'administration fiscale par rapport à son équité pousse les agents à ne pas déclarer correctement leurs activités pour la collecte de l'impôt. Enfin, l'auteur souligne qu'un système fiscal complexe ou des conditions économiques difficiles peuvent parfois conduire certains contribuables à se soustraire aux impôts. Dans le même registre, des auteurs se sont intéressés au comportement de fraude fiscale des unités de production informelles. En effet ce segment de l'économie est responsable d'un manque à gagner considérable pour l'Etat. C'est ainsi que De Soto (1989) montre que les entreprises choisissent d'opérer dans le secteur informel en adoptant un raisonnement rationnel. Plus tard, Diagne et Thiaw (2008) s'inspirent des travaux de Feinstein (1991), Bardsley (1996) et Andreoni et *al.* (1998) et montrent que le comportement des entreprises et de l'Etat s'apparente à un jeu de type Principal Agent. A partir d'un échantillon de 246 entreprises informelles sénégalaises, les auteurs montrent que les indicateurs de visibilité, la perception de la politique fiscale, la présence des agents de contrôle de l'Etat ainsi que l'information influencent positivement l'enregistrement de leur activité. Par contre, le niveau d'éducation, l'âge du chef d'entreprise, le taux d'imposition ainsi que la taille de l'activité révèlent un comportement anticipatif et maximisateur de profit.

Selon Richardson (2005), cité par Gberegbe et al. (2015), si un système de taxe est perçu comme injuste et inéquitable, il peut encourager les contribuables à se soustraire au paiement des impôts et à rendre le système fiscal inefficace. C'est dans ce cadre que Gberegbe et al. (2015), ont testé la relation entre la perception de l'équité de l'impôt et le comportement des agents vis-à-vis du système fiscal sur des données de Ken Saro-Wiwa Polytechnique, Bori au Nigéria. Les résultats de cette étude montrent que la relation liant la perception des agents de l'équité de l'impôt et la conformité au système fiscal est positive et significative. Ainsi, l'équilibre perçu entre les impôts payés et les biens publics disponibles, influe sur le comportement des contribuables à respecter le système fiscal.

Sous le même angle, Bello et Danjuma (2014) soulignent que les facteurs théoriques qui expliquent le comportement des agents à se conformer au système fiscal sont les aspects économiques, socio-psychologiques, les échanges financiers, les traitements comparatifs et la légitimité politique.

Bird et al. (2014) ont également tenté d'étendre le modèle simple de l'effort fiscal en montrant que non seulement les facteurs tels que la part relative du secteur non-agricole dans l'économie ou le poids des importations et des exportations dans le PIB sont importants, mais aussi que d'autres paramètres comme l'efficacité du gouvernement, la stabilité politique, l'absence de violence, le respect de la loi et la maîtrise de la corruption agissent positivement sur le niveau de recettes collectées.

III. FAITS STYLISES

Cette étape de l'étude est consacrée à l'examen de statistiques descriptives de l'économie sénégalaise. Un tel exercice devrait renforcer la compréhension des facteurs influençant le potentiel fiscal au Sénégal. Cela passe bien entendu par un parcours historique des principales politiques entreprises par les autorités publiques dans le but notamment d'améliorer le niveau de recouvrement des recettes fiscales. Par ailleurs, une appréciation des performances fiscales du Sénégal en rapport avec les résultats d'économies comparables constitue un préalable important à la mesure du potentiel fiscal du Sénégal.

Enfin, des facteurs tels que la corruption et les politiques d'allègements fiscaux influencent la performance des administrations fiscales et méritent également d'être examinés.

III.1. HISTORIQUE DES GRANDES REFORMES DU SYSTEME FISCAL SENEGALAIS

L'évolution des recettes fiscales a été marquée par plusieurs phases importantes qui reflètent les changements majeurs intervenus au niveau du système fiscal. Par ailleurs, les performances en matière de collectes d'impôts sont étroitement liées aux résultats de l'activité économique. En effet, la production d'une économie constitue la principale source de prélèvement des revenus fiscaux. Il faut également préciser qu'un trop fort niveau de prélèvement peut à terme gêner considérablement l'épanouissement de l'activité économique

rappelant ainsi le fameux slogan « trop d'impôt tue l'impôt » issu de la théorie de la courbe de Laffer dans les années 1970. Pour rappel, Arthur Laffer avait suggéré qu'il existait une relation inverse entre le taux de prélèvement et les recettes fiscales à partir d'un certain seuil. L'auteur explique ce phénomène par les effets désincitatifs de l'augmentation des impôts sur l'offre de travail et l'épargne qui conduisent à un repli de la production. En outre, Laffer indique également qu'une trop forte pression fiscale a tendance à encourager des comportements de fraude et d'évasion fiscale. A l'inverse, une réduction de l'impôt selon la courbe de Laffer, se traduirait par une stimulation de l'activité économique et le regain d'activité augmenterait les revenus taxables. Ainsi, la dynamique du recouvrement des recettes fiscales ne peut être examinée en marge de l'évolution de l'activité économique. La compréhension des performances fiscales passe nécessairement par un parcours historique du comportement et du profil des recettes fiscales. Cette analyse se fera bien entendu à l'aune des différentes politiques fiscales menées par les autorités.

En remontant aux années 1970, les revenus fiscaux présentaient une structure dominée par les impôts indirects prélevés sur le commerce extérieur alors que l'activité économique était affectée par l'instabilité de la production agricole et des prix des produits d'exportation notamment le phosphate et l'arachide. Le premier choc pétrolier intervenu en 1973 a considérablement entamé la stabilité macroéconomique et le PIB réel a enregistré un repli de 5,6% contre une progression de 6,4% un an auparavant. La balance commerciale s'était considérablement dégradée sous l'effet du renchérissement des importations de pétrole ayant occasionné un déficit d'environ 20% du PIB. Au même moment, la santé des finances publiques s'était fortement dégradée avec des déficits budgétaires dépassant 10% du PIB et des dépenses de fonctionnement notamment de salaire importantes de l'ordre de 50% des recettes fiscales. L'inflation était également élevée avoisinant 9%. Ces résultats macroéconomiques médiocres ont conduit le Gouvernement à entreprendre, à partir de 1979, un ensemble de réformes visant à rétablir les équilibres macroéconomiques. Ces mesures sont contenues dans des programmes d'ajustement signés avec les institutions de Bretton Woods que sont le FMI et la Banque Mondiale. Après le programme de stabilisation à court terme sur la période 1979-80 qui fut davantage un plan d'urgence de rattrapage des agrégats macroéconomiques, le Gouvernement a signé le Programme d'Ajustement à Moyen et Long Terme (PAMLT) entre 1985 et 1992 qui consacre les premières véritables réformes fiscales. Entre temps, en 1979, la TVA a été introduite. Les objectifs recherchés à travers les mesures inscrites à l'agenda du PAMLT étaient d'accroître les recettes budgétaires et de réduire le

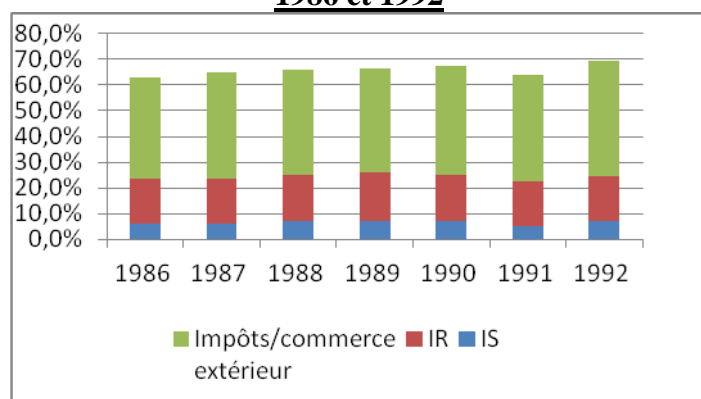
fardeau fiscal supporté par le secteur formel. Pour cela, les systèmes de taxation directe et indirecte ont fait l'objet de révision.

Au moment où l'Etat adoptait la Nouvelle Politique Industrielle (NPI) en 1986, il l'accompagna de mesures fiscales destinées notamment à améliorer la compétitivité de l'économie et à rationaliser les dépenses fiscales. C'est ainsi que la fiscalité de porte a été allégée, certaines exonérations fiscales ont fait l'objet de révisions voire de retrait et/ou de limitations. La réforme a également été l'occasion de mettre en œuvre des mesures de modernisation et d'informatisation de l'administration fiscale et d'introduire des innovations dans le domaine de la lutte contre la fraude. En même temps, la couverture de la TVA est étendue avec l'introduction de la taxe d'égalisation pour inclure de nouveaux secteurs ainsi que le secteur informel.

Par ailleurs, à l'occasion des réformes du code général des impôts intervenues en 1990 et 1992, certaines dispositions de la fiscalité directe ont fait l'objet de révision. Les motivations à l'origine de ces changements furent la simplification et la rationalisation du système de prélèvement. Ainsi parmi les innovations majeures, les entreprises se sont vues soumises à un taux unique d'imposition sur les sociétés en lieu et place d'une série de taxes distinctes. Un ensemble d'impôts cédulaires et l'impôt général sur le revenu ont laissé la place à l'Impôt sur le Revenu des Personnes Physiques (IRPP) qui est plafonné à 50%. Ces réformes ont également consacré la réorganisation des services d'assiettes et de recouvrement.

Dans l'ensemble, les mesures mises en œuvre dans le cadre du PAMLT ont livré des résultats plutôt décevants. En effet, elles n'ont pas réussi à relever sensiblement la pression fiscale et à modifier la configuration des recettes fiscales qui reste dominée par les prélèvements indirects sur le commerce extérieur. Sur la période de mise en œuvre du PAMLT, les recettes fiscales ont représenté en moyenne 14% du PIB. En termes de composition, les taxes indirectes collectées à partir du commerce extérieur ont contribué en moyenne à hauteur de 41,5% aux recettes fiscales alors que l'impôt sur le revenu compte pour 17,8% et l'impôt sur les sociétés ne représente que 6,6%. En termes de progression, le recouvrement de l'IS a été plus performant avec une croissance moyenne de 9,2% sur la période contre 5% pour l'IR et 7,7% pour les taxes prélevées sur le commerce extérieur. Au même moment, l'activité économique a été faible et erratique et marquée par des résultats décevants de l'agriculture (voir figures 2 et 3). Le graphique de la figure 1 montre la contribution des principales lignes de taxes aux recettes fiscales :

Figure 1 : Composition des recettes fiscales entre 1986 et 1992



Source : Direction Général de la Comptabilité Publique et du Trésor

Ces politiques se sont poursuivies jusqu'à la dévaluation du Franc CFA intervenue en 1994 sans pour autant livrer de résultats satisfaisants, souffrant d'un manque de réalisme et d'une absence de mesures d'accompagnement. En outre, le tissu industriel est resté fragile malgré les efforts consentis conduisant ainsi le Gouvernement à prendre des mesures correctives consistant notamment à revenir sur certaines décisions d'allègements d'impôts (droits de porte par exemple).

Figure 2 : Recettes fiscales en pourcentage du PIB entre 1986 et 1992

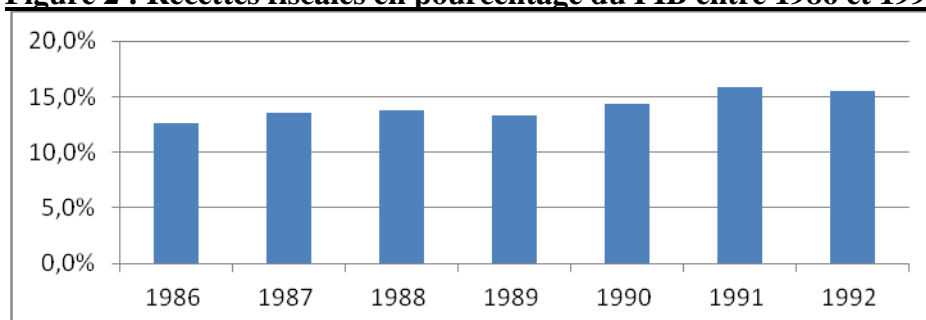
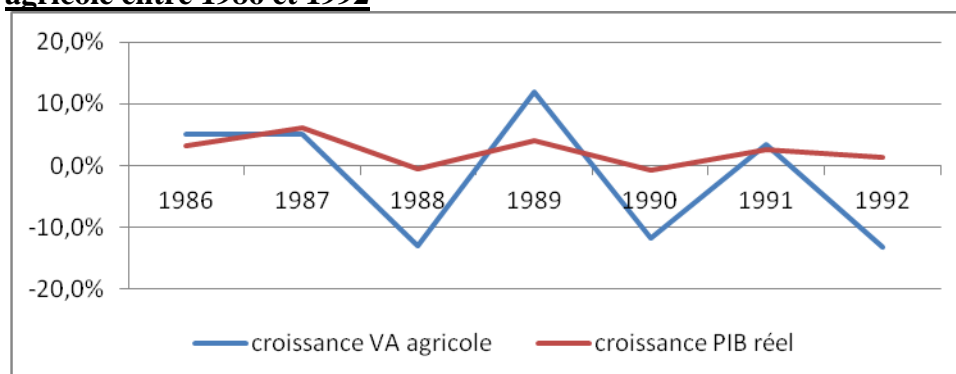


Figure 3 : Evolution de l'activité économique et de la valeur ajoutée agricole entre 1986 et 1992



Sources : Direction Général de la Comptabilité Publique et du Trésor, DPEE

Le nouveau contexte imposé par la dévaluation a servi de prétexte pour revisiter la législation fiscale. Entre temps, la situation des finances publiques s'était fortement dégradée sous l'effet notamment d'une hausse de la masse salariale dans un contexte de repli des recettes fiscales. La simplification, l'élargissement de l'assiette fiscale et la compétitivité de l'économie sénégalaise figurent toujours parmi les priorités inscrites à l'agenda des réformes. Par ailleurs, une refonte totale de la fiscalité indirecte a été opérée pour mieux répondre au contexte de la dévaluation. Parmi les actions prises, la charge ainsi que les procédures de la fiscalité de porte ont été allégées. En outre, des mesures fiscales additionnelles de protection des industries locales ont été introduites en favorisant les importations d'intrants au détriment des importations de produits finis en concurrence avec la production des industries locales.

Par ailleurs, un réaménagement a été opéré au niveau de la fiscalité intérieure en apportant davantage de souplesse avec la réduction du nombre de TVA porté désormais à 2 contre 5 auparavant. Et pour finir, certaines facilités accordées à des entreprises ont fait l'objet de rationalisation voire de suppression dans une quête d'élargissement de l'assiette fiscale. La période ayant suivi la dévaluation a été marquée par une forte reprise de l'activité économique à la faveur des gains de compétitivité dont bénéficient les produits d'exportations du pays. Au total, les mesures fiscales n'ont pas modifié sensiblement la composition des recettes fiscales qui restent toujours dominée par les taxes prélevées sur le commerce extérieur. En revanche, leur contribution s'inscrit sur une tendance baissière. La part de l'IR diminue également considérablement sous l'effet du gel de recrutements et de non renouvellement systématique des effectifs à la retraite. En outre, le recouvrement des taxes au titre de l'IR a été affecté par les fermetures et restructurations d'entreprises publiques notamment ainsi que les suppressions d'emplois.

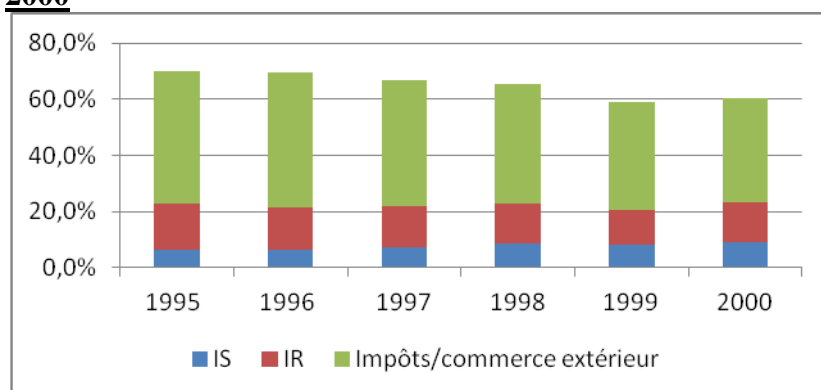
Au niveau communautaire, des réformes ont été entreprises dès 1995 dans le but d'harmoniser la fiscalité indirecte dans une démarche d'intégration régionale des Etats membres de l'UEMOA. Parmi les décisions majeures, les Gouvernements des pays membres se sont entendus sur un démantèlement progressif des barrières tarifaires et non tarifaires dans le cadre des échanges intercommunautaires ainsi que la mise en place d'un tarif extérieur commun (TEC). Le Sénégal s'inscrit dans cette dynamique en introduisant dès 1998 une tarification simplifiée par catégorie des produits importés réduisant le nombre de taux de 7 à 4 ainsi qu'une révision progressive à la baisse du niveau maximum des droits de douane de 65% en 1997 à 20% en 2000. Une autre mesure de simplification dans la législation fiscale du

Sénégal fut celle consacrant l'instauration par la loi du 18 septembre 2001, d'un taux unique de TVA fixé à 18%. Des mesures additionnelles de protection temporaire ont également été introduites pour compléter ce dispositif (la taxe conjoncturelle à l'importation (PCI) et la taxe dégressive de protection (TDP)). En matière d'administration fiscale, des mesures innovantes ont été prises dont la plus remarquable a été la création, également en 2001, d'un centre des grandes entreprises visant à sécuriser les intérêts du Trésor public sur les opérations menées par cette catégorie de contribuables qui génèrent près de 80 % des recettes actuelles.

Ces réformes notamment celles inscrites dans le cadre du désarmement tarifaire, se sont traduites par une réduction de la dépendance aux recettes tirées du commerce extérieur. Ces dernières dominent toutefois toujours la configuration des recettes fiscales. La dévaluation du Franc CFA aurait également contribué au fléchissement des droits de douane sous l'effet du renchérissement des importations à l'origine de la baisse des volumes achetés.

En définitive, sous le double effet du désarmement douanier consacré par le tarif extérieur commun et de la redynamisation du dispositif de mobilisation des ressources intérieures, la part de recettes de fiscalité intérieure abondant le budget de l'Etat a augmenté de 55 %, entre 1989 et 1997, à 62 % sur la période 1998-2000, en moyenne. Les années qui ont suivi, la contribution des recettes en douane est quelque peu remontée pour atteindre 39,5 %.

Figure 4 : Composition des recettes fiscales entre 1995 et 2000



Source : Direction Générale de la Comptabilité Publique et du Trésor

A partir du début des années 2000, la politique fiscale s'est inscrite dans une dynamique de promotion des investissements et d'amélioration de l'environnement des affaires. Au titre des innovations introduites à cet effet, une large gamme d'incitations dont la plus importante a été

sans doute celle consistant à réduire le taux d'imposition sur les sociétés qui est passé successivement de 35 à 33% puis enfin à 25%. Ces mesures incitatives ne se sont pas reflétées sur l'évolution du taux d'investissement privé qui n'a enregistré qu'une progression timide de 0,4% entre 2005 et 2010. L'Etat du Sénégal a également consenti des facilités aux entreprises sous certaines conditions à travers le code des investissements et le régime de l'entreprise franche d'exportations. Par ailleurs, le paiement de la patente a été considérablement simplifié avec désormais un seul régime de patente applicable aux contribuables soumis au mode de taxation réel. Cette réforme consacre ainsi la suppression du tableau C réservé aux patentes forfaitaires. En même temps, le Gouvernement a introduit une innovation majeure pour une meilleure prise en compte du secteur informel à travers l'instauration de la Contribution Globale Unique (CGU). La CGU constitue une simplification de l'impôt appliqué aux petites entreprises en regroupant un ensemble de taxes sous forme d'un paiement unique et synthétique. Le détail des impôts ayant fait l'objet de cette fusion figure dans la loi n° 2004-12 du 6 février 2004. Au cordon douanier également et dans le but d'améliorer l'attractivité du pays, des mesures ont été prises sous formes de régimes économiques destinés à faciliter les activités de production, de stockage et de transport des produits.

A la faveur des mesures déployées depuis le début des années 2000, la pression fiscale augmente pour dépasser 19% en 2007 et s'approcher ainsi du seuil de 20% retenu par l'UEMOA dans le cadre de la surveillance multilatérale. En outre, la Direction Générale des Impôts qui assure la majorité du recouvrement des recettes budgétaires (environ 60%) s'engage à partir de 2008 dans une nouvelle stratégie à travers le Plan de Développement Stratégique de l'Administration Fiscale (PDSAF) inspirée des meilleures pratiques internationales dans le cadre d'un contrat de performance avec le Ministère de l'Economie et des Finances. Sous cette impulsion, les recettes de taxes indirectes ont progressé de plus de 30 milliards tous les ans, excepté 2008 en raison notamment des difficultés liées aux arriérés de paiement des marchés publics et de leur corollaire sur le précompte de TVA ainsi que leurs effets sur l'activité économique. Au même moment, l'économie s'est nettement améliorée jusqu'en 2005 à la faveur des gains de compétitivité issus de la dévaluation contribuant ainsi aux performances en matière de recouvrements de recettes fiscales. Cette période a été suivie par une série de chocs ayant négativement affecté l'économie (flambée des prix des produits pétroliers et alimentaires, crise financière internationale et crise du sous secteur de l'électricité). Le taux de croissance moyen entre 2006 et 2011 a été de 3,2% contre 4,5% sur la période post-dévaluation.

L'examen de la composition des recettes fiscales a montré une relative faiblesse de la contribution des impôts directs. L'analyse des recettes qu'ils procurent révèle une forte concentration autour des recettes d'impôt sur le revenu (IR) déclarés par ou pour le compte des personnes physiques. Les recettes d'IR font plus de 53 % des impôts directs perçus par l'Etat entre 2009 et 2014. Elles sont en quasi-totalité recouvrées par voie de retenue à la source sur les salaires (plus de 92 % de l'IR) et sur les rémunérations de prestations payées à des tiers (2 % de l'IR). Le portrait de l'IR est assez révélateur de la répartition déséquilibrée des contributions aux finances de l'Etat.

L'impôt sur les sociétés, autre grande composante des impôts directs, représente environ 24 % du total des recettes des impôts assis sur le revenu, soit la moitié de l'IR acquitté par les personnes physiques. Les contributions au titre de l'IS sont essentiellement le fait de quelques secteurs d'activités dynamiques comme les télécommunications et le secteur financier, ce qui reflète une certaine vulnérabilité.

Ces traits caractéristiques reflètent à la fois la difficulté à assoir une fiscalité de masse en matière d'impôts directs et le poids de l'économie informelle reflétant l'étroitesse de l'assiette fiscale et corollaire de la pauvreté d'une large part de la population.

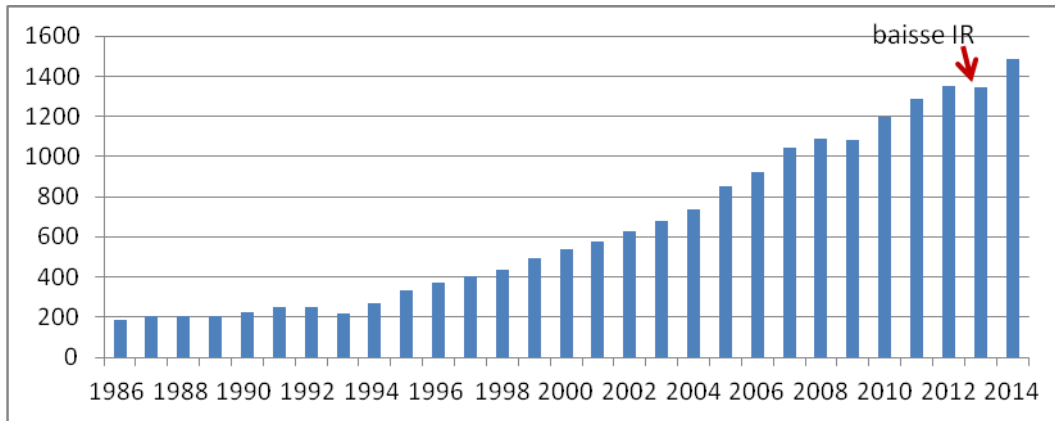
Face à ces obstacles, la stratégie de la politique fiscale semble être axée autour d'une fiscalité indirecte sur les biens et services de grande consommation. C'est particulièrement le cas de la TVA. Sa contribution compte pour 40 % des recettes fiscales de la période 1989-2014. Sa part a fortement crû : elle est passée d'environ 20 %, au début des années 90, à plus de 45 % au milieu de la décennie 2000, avant de se stabiliser à près de 41 % dans la première moitié de la décennie 2010. Son recouvrement reste cependant fortement affecté par des exonérations et crédits de TVA importants. A cet égard, en 2008, les dépenses fiscales accordées au titre de la TVA représentent près de la moitié des recettes totales de TVA et plus de 3% du PIB. En outre, près d'un tiers des recettes de TVA douanière, soit environ un sixième de la TVA globale, est tirée de la commercialisation des produits pétroliers. La fiscalité des produits pétroliers a fourni, sur les 25 dernières années, plus de 13,3 % des ressources fiscales inscrites au TOFE de l'Etat. Les prélèvements fiscaux et parafiscaux pèsent pour près de la moitié du prix à la pompe des hydrocarbures.

Plus récemment avec la dernière réforme du Code Général des Impôts intervenue en 2013, les autorités procèdent à une refonte de la législation fiscale pour la rendre plus lisible. A l'agenda des préoccupations du Gouvernement figurent comme auparavant les objectifs de

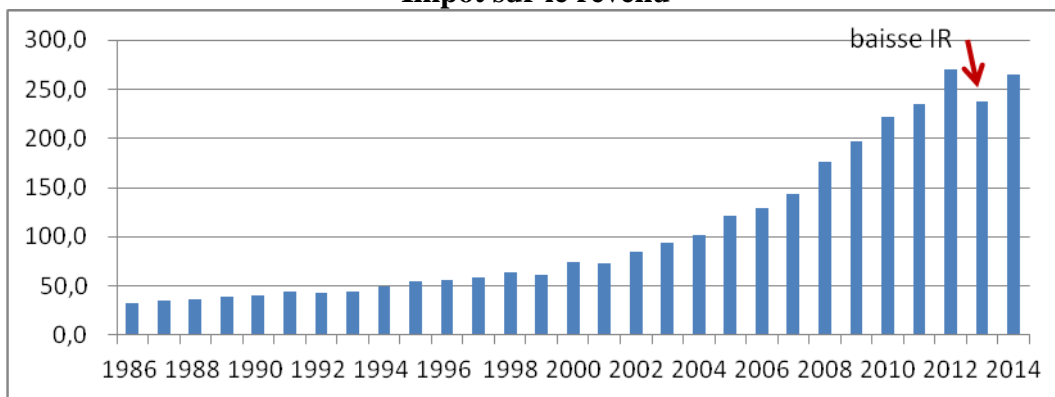
simplification de la fiscalité, le renforcement de l'attractivité de l'économie ainsi que l'amélioration de la compétitivité des entreprises. Les principales modifications ont notamment porté sur la réduction de l'impôt sur le revenu (IR), la révision à la hausse du taux d'impôt sur les sociétés (IS) qui passe de 25 à 30%. Un repli important des recettes au titre de l'IR a été enregistré la première année d'entrée en vigueur de la baisse de son taux. Par contre, à partir de l'année suivante, une reprise a été constatée tant du côté du recouvrement des recettes fiscales que de l'activité économique. Les données du Sénégal suite à la réduction de l'IR sont cohérentes avec un effet Laffer même s'il est difficile d'isoler avec précision la réelle contribution de la baisse de la fiscalité au regain d'activité et à l'élargissement de l'assiette fiscale tel que le suggère la théorie. Il s'agit là d'ailleurs d'une limite de la courbe de Laffer.

Enfin, l'Etat du Sénégal s'est engagé dans une réforme majeure qui devrait sensiblement contribuer à réduire la fraude fiscale. Il s'agit d'un identifiant fiscal unique commun aux impôts, douanes et au Trésor permettant une meilleure visibilité des activités. En effet, les déclarations aux impôts pourront ainsi être confrontées aux transactions de liquidations de marchandises à la douane ainsi qu'aux informations de marché public.

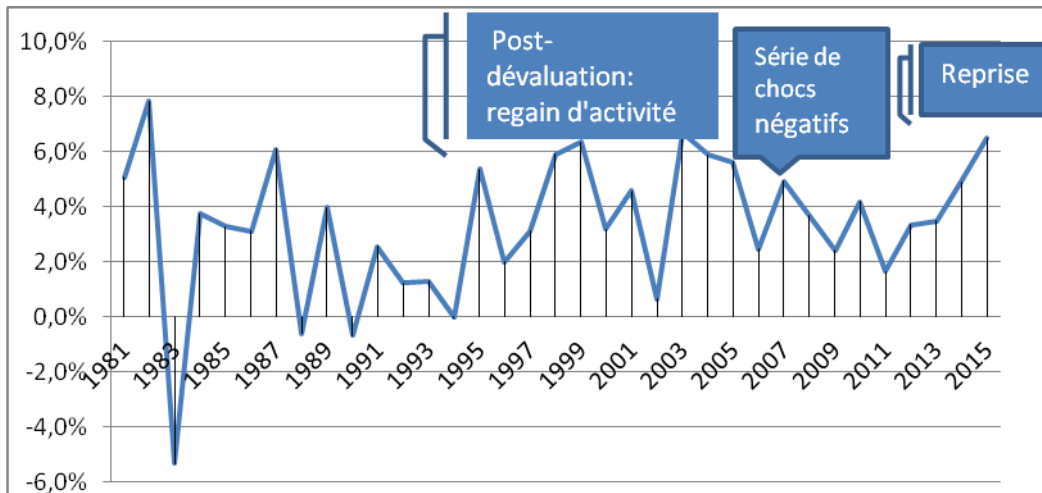
Figure 5 : Réduction de l'impôt sur le revenu
Recettes fiscales



Impôt sur le revenu



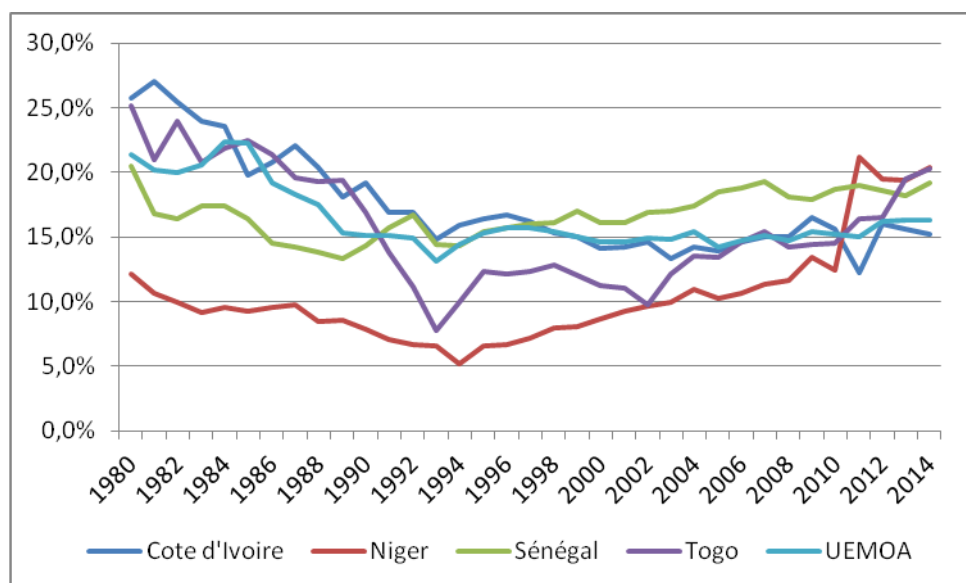
Croissance du PIB réel



III.2. EVOLUTION COMPARATIVE DES RECETTES FISCALES AU SEIN DE L'UEMOA

Dans la zone UEMOA, le Sénégal fait partie des pays qui réalisent les performances les plus importantes en matière de mobilisation de recettes fiscales. En effet, en 2014 les recettes fiscales du Sénégal se sont établies à 19,2%, derrière le Niger et le Togo qui réalisent le même niveau de recouvrement avec une pression fiscale de 20,3%. Sur la période 1980 à 1990, la pression fiscale du Sénégal a été en moyenne 15,9%, soit le troisième ratio de recettes fiscales par rapport au PIB dans la zone UEMOA derrière la Côte d'Ivoire (22,4%) et le Togo (21,1%). Cependant, suite aux difficultés rencontrées par les économies de la zone UEMOA du début des années 80 jusqu'à la période précédant la dévaluation du Franc CFA, la pression fiscale moyenne a drastiquement diminué en passant de 18,3% en 1987 à 14,7% en 2000. Entre 1998 et 2010, le Sénégal réalise la meilleure performance en matière de prélèvements fiscaux avec une pression fiscale moyenne de 17,5%. Cette période coïncide avec la crise en Côte d'Ivoire qui a affecté négativement ses finances publiques. Mais depuis 2011, le Niger qui a commencé son activité d'exploitation pétrolière est devenu le premier pays dans la zone UEMOA en matière de recouvrement de recettes fiscales en pourcentage du PIB. A partir de 2013, le Togo et le Niger réalisent les meilleures performances fiscales. Les résultats du Togo s'expliquent par l'importante réforme des finances publiques consacrant la création de l'Office Togolais des Recettes. Cette entité regroupe l'ensemble des régies fiscales.

Figure 6 : Evolution de la pression fiscale au sein de l'UEMOA



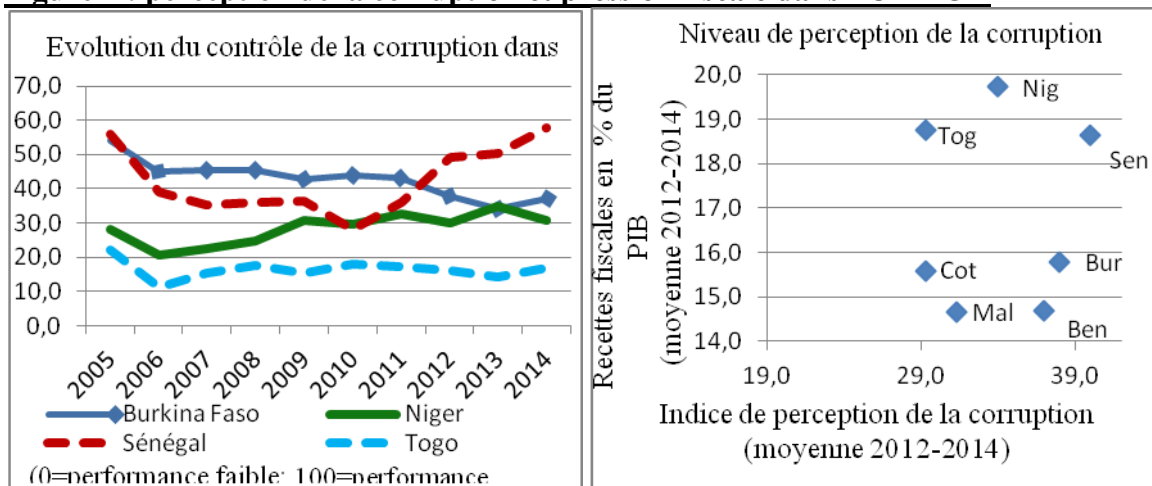
Source : BCEAO

III.3. PERCEPTION DE LA CORRUPTION ET NIVEAU DE RECOUVREMENT FISCAL

La corruption peut avoir des effets négatifs sur la performance de recouvrement de recettes publiques. En effet, un niveau élevé de corruption a tendance à compromettre la performance des entités de recouvrement de recettes fiscales (Davoodi et Tanzi, 2000). La figure 7 montre le niveau de recouvrement de recettes fiscales en fonction de celui de la perception de la corruption au niveau du secteur public dans les pays de la zone UEMOA. Cette figure indique que les pays, dont le secteur public est moins corrompu, font partie de ceux qui ont un niveau de pression fiscale élevé. En effet, Parmi les quatre pays les moins corrompus en l'occurrence le Benin, le Burkina Faso, le Sénégal et le Niger, trois font partie de ceux qui réalisent les prélèvements d'impôts les plus élevés. Cependant, le cas particulier du Togo indique un niveau de perception de la corruption élevé accompagné d'un fort ratio de recettes fiscales.

Par ailleurs, une enquête menée par Transparency International en 2008 a montré que sur 106 dirigeants d'entreprise interrogés, 84% pensent que la lutte contre la corruption menée par l'Etat du Sénégal était inefficace, 8% trouvent celle-ci efficace et 8% croient que cela n'a pas d'impact. Selon cette même enquête la perception de la corruption par les dirigeants d'entreprises pour les impôts et domaines est de 4,2/5 et de 3,4/5 pour la douane. Ce qui indique un niveau de perception de la corruption élevé. Néanmoins, les efforts menés par le Sénégal dans le cadre de la lutte contre la corruption ont permis d'inverser la tendance de l'évolution de la corruption. En effet, l'indicateur de la Banque Mondiale mesurant la lutte contre la corruption au Sénégal est passé de 28,1 en 2010 à 57,7 en 2015, ce qui indique une performance satisfaisante de la politique de l'Etat en matière de lutte contre la corruption.

Figure 7 : perception de la corruption et pression fiscale dans l'UEMOA

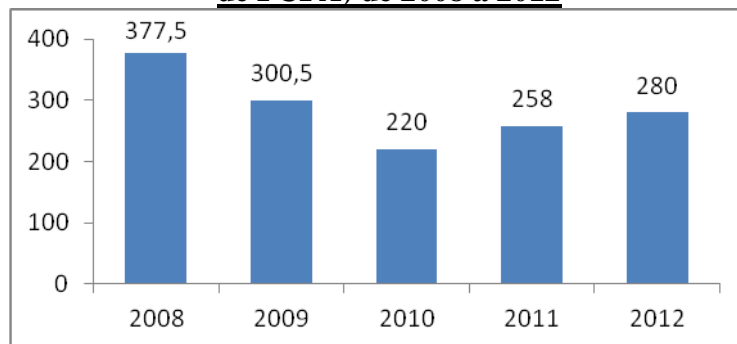


Source : BCEAO, Transparency International, Banque Mondiale et calculs des auteurs

III.4. COUT DES DEPENSES FISCALES

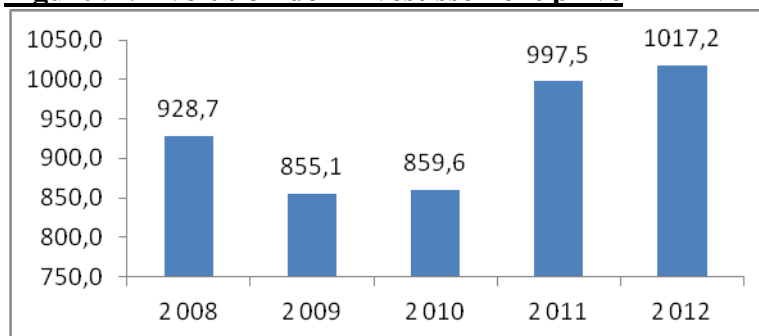
Les autorités publiques accordent des exonérations ou des diminutions de taux d'impôts consistant à des renoncements de recettes fiscales pour stimuler l'investissement privé ou améliorer le pouvoir d'achat des ménages. A cet effet, il ressort de l'analyse du graphique de la figure 8 que le montant global des dépenses fiscales s'élève à 377,5 milliards de FCFA en 2008, ce qui correspond à une perte de 34,7% de recettes fiscales. Elles ont connu une diminution entre 2009 et 2010 en passant de 300 à 220 milliards. Ainsi, les pertes de recettes sont passées de 27,7% en 2009 à 18,4% en 2010. Cette diminution s'explique principalement par celle des dépenses fiscales issues des impôts indirects qui ont baissé de 39,2% entre 2009 et 2010, alors que les impôts indirects ont connu une augmentation de près de 3% pour la période. Cependant, cette tendance baissière des dépenses fiscales est inversée entre 2010 et 2012. En effet, elles sont passées de 220 milliards en 2010 à 280 milliards en 2012. Cette hausse est due en partie à l'augmentation des facilités accordées au titre des impôts directs et indirects de 8%. Malgré le coût élevé de ces dépenses publiques, leur évolution reste en phase avec celle des investissements privés comme l'indique la figure 9.

Figure 8 : Evolution des dépenses fiscales (en milliards de FCFA) de 2008 à 2012



Source : *Rapport sur l'évaluation des dépenses fiscales, 2012*

Figure 9 : Evolution de l'investissement privé

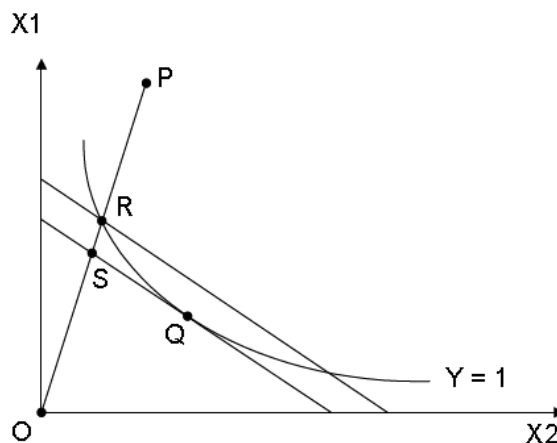


Source : *DPEE*

IV. METHODOLOGIE

L'approche adoptée dans le cadre de cette étude est inspirée des travaux d'Aigner, Lovell et Schmidt (1977), Kumbhakar et Lovell (2000), Kumbhakar (2001) et Greene (2005) qui ont développé une méthodologie de frontière stochastique d'efficacité. Le raisonnement de ces auteurs repose sur l'hypothèse selon laquelle la production est sous-optimale. Ces auteurs proposent en effet une vision plus réaliste que celle des néoclassiques en envisageant la possibilité que la firme commette des erreurs dans le processus de production. Ils spécifient un modèle dans lequel la production est affectée d'inefficience liée aux fautes commises par la firme. Afin de comprendre les sources d'erreur du producteur, il faut remonter aux travaux pionniers de Farrell (1957) qui a identifié deux types d'inefficience pouvant affecter le niveau d'output et l'écart de sa position optimale. Il a ainsi posé les bases théoriques des modèles de frontière stochastique d'efficacité et influencé les travaux des auteurs précités. Les deux hypothèses d'inefficience envisagées par Farrel sont illustrées dans la figure 1 :

Figure 10 : Inefficience technique et allocative



Le producteur peut excéder la quantité d'input nécessaire pour obtenir un niveau d'output donné. En d'autres termes, il aurait pu réaliser des économies et donc éviter le gaspillage de ressources. Cette situation correspond à ce que Farrel appelle l'inefficience technique. Elle est illustrée dans le graphique de la figure 1. En effet, l'isoquant représenté par la courbe $Y=1$ correspond à l'ensemble des combinaisons optimales d'inputs $X1$ et $X2$ permettant de produire une unité d'output. Par conséquent, le producteur situé au point P a utilisé plus d'input que nécessaire. La distance RP correspond donc à la quantité de facteurs production qu'il a gaspillée. L'écart entre les points R et P représente l'inefficience technique.

Le producteur peut également opérer un mauvais choix d'inputs compte tenu de leurs prix et de leur productivité marginale. Farrel qualifie ce comportement d'inefficience allocative. Elle

est illustrée dans le graphique de la figure 1 par la distance RS. En effet, le point Q de tangence entre l'isoquante et la droite de coût total ou isocoût représente la production optimale qui minimise les coûts des facteurs. Ainsi, la marge de réduction des charges par le producteur correspond à l'inefficience allocative.

Dans le cadre de la présente étude, le recouvrement de recettes fiscales est assimilé à une activité de production à laquelle le principe des modèles à frontière stochastique d'efficience est appliqué.

L'objectif de cette régression est de trouver le niveau maximal de recouvrement de recettes que l'on peut atteindre étant donné certaines caractéristiques de l'économie, notamment le niveau de l'assiette fiscale, le degré de la corruption, la taille du secteur informel, la qualité des institutions etc. La détermination du potentiel fiscal par la méthode des frontières stochastiques est différente de celle des estimations de données de panel simples. En effet, ces dernières présentent l'inconvénient de fournir un niveau de recouvrement moyen sur l'échantillon. De ce fait, l'effort fiscal (représenté par le terme d'erreur) d'une ligne de recette donnée se compare à la moyenne des résidus qui par construction est nulle. Ainsi, lorsque l'effort fiscal est positif, le niveau de recouvrement est supérieur au comportement moyen et inversement pour le cas d'un résidu négatif (Chambas et Brun, 2010). Par conséquent, l'interprétation des résultats d'un tel modèle est relative et ne donne pas le niveau maximal de recouvrement.

Par contre la technique de frontière stochastique donne le niveau maximal que peut recouvrir l'économie étant données ses différentes caractéristiques. L'origine de cette méthode vient des estimations de frontière de production (Farrel, 1957). En outre, selon Alfirmán (2003) et Pesino et Fenechietto (2010), il existe deux différences entre la méthode de frontière de production et celle du potentiel fiscal. La première vient du fait que pour le modèle de frontière de production, les variables indépendantes sont clairement connues (travail et capital), alors que pour celui du potentiel fiscal les déterminants ne le sont pas forcément. La seconde différence concerne l'interprétation du terme d'inefficience. En effet, dans l'estimation de la frontière de production, le terme d'inefficience trouvé concerne seulement un manquement résultant du comportement sous-optimal de la firme. Par contre, pour l'estimation du potentiel fiscal, le terme d'inefficience incorpore aussi bien l'inefficience technique que celle liée à la politique fiscale.

Par ailleurs, des approches alternatives d'évaluation de l'inefficience existent dans la littérature. C'est le cas notamment des méthodes déterministes telles que les modèles Data Envelopment Analysis (DEA). Ces techniques contrairement à la méthode de frontière stochastique présentent le défaut de ne pas spécifier de fonction de production et d'expliquer toute distance par rapport la frontière de production par l'inefficience.

Le modèle de frontière stochastique s'écrit comme suit :

$$y_{it} = f(X_{it}, \beta) + \varepsilon_{it} \quad (1)$$

Avec

$$\varepsilon_{it} = v_{it} - u_{it} \quad (2)$$

Pour le cas de cette étude, y_{it} représente le ratio de recettes recouvrées par rapport au PIB pour la ligne i et à la période t ; X_{it} , le vecteur des variables explicatives ; β , le vecteur des paramètres à estimer et ε_{it} , le terme d'erreur. Ce terme d'erreur est décomposé en deux : v_{it} est le bruit blanc de la régression, et u_{it} est le terme d'inefficience qui est considéré comme positif.

Ainsi, la frontière stochastique est donnée par l'expression $f(X_{it}, \beta) + v_{it}$.

Dans le cas de cette étude, nous supposons $f(X_{it}, \beta)$ est une fonction loglinéaire. Ainsi, l'équation (1) peut s'écrire comme suit :

$$\log(y_{it}) = \beta_0 + \sum_{j=1}^k \beta_j \log(X_{jit}) + v_{it} - u_{it} \quad (3)$$

X_j , sont les variables explicatives du niveau de recouvrement selon la ligne de recette considérée notamment les assiettes de prélèvement. Ainsi, pour la ligne Impôt sur les sociétés, le choix sera porté sur le PIB non agricole. L'impôt sur le revenu sera expliqué par le revenu disponible. La consommation finale des ménages sera utilisée pour expliquer le recouvrement de la TVA intérieure. Les droits de porte et la TVA à l'importation seront évalués en fonction des importations de biens et services.

V. RESULTATS

La fonction de recouvrement de recettes fiscales spécifiée selon l'équation 1 est estimée sur données de panel sur la période 1997-2014. Les lignes de taxes considérées dans le cadre de ce travail sont l'impôt sur les sociétés, l'impôt sur le revenu, la TVA, les droits de douane hors pétrole et droits de douane sur les produits pétroliers. Le choix de ces rubriques de taxes tient compte de leur poids dans les recettes fiscales totales. En effet, l'échantillon de lignes de recettes considéré dans le cadre de cette étude est très représentatif ; le total des taxes introduites dans l'estimation de la frontière stochastique d'efficacité représentant 79,5% des recettes fiscales en moyenne sur la période 1997-2014 (voir tableau 1) :

Tableau 1 : Poids de l'échantillon de recettes fiscales sélectionné

| Lignes de taxes | Poids dans les recettes fiscales (en moyenne 1997-2014) |
|------------------------|---|
| Impôt sur les sociétés | 8,5% |
| Impôt sur le revenu | 13,6% |
| TVA | 39,2% |
| Droits de porte | 18,2% |
| Total | 79,5% |

Source : Direction Générale de la Comptabilité Publique et du Trésor

Les résultats de l'estimation de la frontière d'efficacité sont consignés dans le tableau 2 :

Tableau 2 : Estimation de la frontière stochastique d'efficacité

| Variable dépendante : Recouvrement de recettes fiscales | | |
|---|--------------|---------|
| Nombre d'observations : 90 | | |
| Variabes explicatives | Coefficients | P-value |
| Constante | 1,29** | 0,013 |
| Assiette | 0,01*** | 0,000 |
| Corruption | -0,14 | 0,211 |
| Part PIB agricole | -0,01 | 0,705 |
| Part informel | -0,01 | 0,340 |
| Test du ratio de vraisemblance | 21,29 | |

Note : ***, ** et * indiquent respectivement la significativité des coefficients respectivement à 1, 5 et 10%. Le test du ratio de vraisemblance vérifie la significativité globale du modèle. Il compare la valeur du maximum de la log vraisemblance générée par le modèle à celle d'un modèle expliqué par une constante uniquement.

Les déterminants du niveau de recouvrement qui ont été utilisés pour estimer la frontière stochastique d'efficacité sont l'assiette de prélèvement, la perception de la corruption, la part du PIB agricole et la part du secteur informel dans l'économie. Ces variables ont été sélectionnées compte tenu de la disponibilité de données. En outre, d'autres facteurs ont été testés mais n'ont pas permis d'obtenir des résultats satisfaisants. C'est le cas des indicateurs de qualité des institutions.

La valeur de la statistique du test du ratio de vraisemblance indique que l'équation est globalement significative. Le paramètre associé à l'assiette de prélèvement des impôts présente le signe attendu et agit sensiblement sur le niveau de recouvrement des recettes fiscales pour les différentes lignes considérées. En d'autres termes, le niveau de collecte de taxes est influencé positivement et significativement par l'ampleur de la base taxable.

A partir de l'estimation du niveau de prélèvements fiscaux, les paramètres d'inefficacité technique sont recueillis. Ces derniers correspondent à la distance séparant les différentes lignes de recettes fiscales de la frontière d'efficacité. Le tableau 3 présente les marges d'améliorations possibles en matière de recouvrement pour les différentes taxes:

Tableau 3 : Coefficients d'inefficacité technique

| Ligne de recettes | Terme d'inefficacité |
|-----------------------------|----------------------|
| Impôts sur les sociétés | 0,604 |
| Impôts sur le revenu | 0,256 |
| TVA | 0,929 |
| Droit de porte hors pétrole | 0,880 |
| Droit de porte pétrole | 0,114 |
| Total | 2,783 |

La TVA correspond à l'impôt le plus affecté par l'inefficacité technique. La valeur estimée du paramètre d'inefficacité technique pour cette ligne s'élève à 0,93. Ce résultat traduit une possibilité d'augmenter le niveau de prélèvement au titre de la TVA en pourcentage du PIB de 0,93 point. Cet écart par rapport à la frontière d'efficacité pourrait s'expliquer notamment par l'évasion fiscale mais également par les facilités accordées par l'Etat sous forme d'exonérations au titre de la TVA. Ces dernières représentent 58,6% du total des dépenses

fiscales en 2012 soit 30,9% des recettes totales de TVA et 2,2% du PIB (rapport sur l'évaluation des dépenses fiscales, 2012).

La deuxième ligne la moins performante en matière de recouvrement d'impôts du fait de l'inefficience technique correspond aux droits de porte hors pétrole. Le terme d'inefficience estimé pour les prélèvements au titre de cet impôt s'élève à 0,88. Ce chiffre traduit une possible amélioration du ratio des droits de porte hors pétrole par rapport au PIB à raison de 0,88 point de pourcentage. Les exonérations de droits de douane accordées aux entreprises ainsi que les comportements d'évasion fiscale pourraient contribuer à expliquer ce résultat. A titre illustratif, les exonérations de droits de douanes sont évaluées à 16,7% du total des dépenses fiscales au titre de l'année 2012 soit 23,9% des droits de douane effectivement collectés et 0,7% du PIB.

L'impôt sur les sociétés (IS) constitue la troisième ligne de taxe la plus éloignée de la frontière d'efficience. L'écart par rapport au potentiel est mesuré à 0,60. Ce chiffre indique que le ratio de l'IS par rapport au PIB pourrait être amélioré de 0,6 point de pourcentage. Ce résultat pourrait notamment être attribuable aux exonérations, aux activités du secteur informel qui échappent à la fiscalité ainsi qu'aux comportements d'évasion fiscale. Pour rappel, le secteur informel génère une valeur ajoutée estimée à 2 655 milliards de FCFA représentant 41,6% du PIB d'après l'Enquête Nationale sur le Secteur Informel au Sénégal (ENSIS) réalisée en 2011 par l'ANSD. L'ENSIS renseigne en outre que l'ensemble des impôts versés par le secteur informel ne représente que 4,2% de sa valeur ajoutée, même s'ils ont significativement progressé par rapport à 2002 où ils comptaient pour 1,9%. La mise en place de la CGU a sans doute contribué à cette évolution favorable. Quant aux exonérations au titre de l'IS, elles représentent 0,6% du PIB selon le rapport d'évaluation des dépenses fiscales de l'année 2012.

L'IS est suivi de l'impôt sur le revenu en matière d'exposition à l'inefficience technique. A cet égard, la distance séparant le niveau de recouvrement de l'IR de la frontière d'efficience est estimée à 0,26 point de pourcentage. En d'autres termes, cette valeur signifie que le ratio de l'IR par rapport au PIB pourrait être augmenté de 0,26 point de pourcentage. Ce résultat pourrait s'expliquer notamment par le poids important de la main d'œuvre s'activant dans le secteur informel. Celle-ci est évaluée à plus de 2 millions de travailleurs soit 48,8% de la population active occupée.

Par ailleurs, les droits de porte sur les produits pétroliers présentent la meilleure performance en matière de recouvrement. En effet, il s'agit de la ligne de taxe souffrant le moins d'inefficience technique. Le paramètre d'inefficience technique associé à cet impôt est estimé à 0,11. Ce résultat signifie que les efforts à fournir pour atteindre le potentiel de prélèvement sur cette ligne de taxe coïncident avec une augmentation de 0,11 point de pourcentage du ratio des droits de porte sur le pétrole par rapport au PIB.

Au total, la marge de progression des recettes fiscales en pourcentage du PIB au titre des lignes de taxes considérées est estimée à 2,8 points. Ce résultat traduit l'effort fiscal à consentir pour atteindre le potentiel en matière de recouvrement. Cet écart par rapport au potentiel serait lié aux pertes de recettes liées aux exonérations et autres facilités accordées par l'Etat, aux activités du secteur informel et aux phénomènes d'évasion fiscale. Même si ce dernier facteur est difficilement quantifiable, des estimations ont été faites à partir des données de l'enquête de satisfaction auprès des usagers de la DGID (ESAU-DGID). Cette enquête a été réalisée en 2012 par l'Agence Nationale de la Statistique et de la Démographie (ANSD) pour le compte de la DGID. Ainsi, à partir d'un échantillon représentatif des contribuables au niveau national, l'ESAU-DGID montre que 94,4% des contribuables déclarent régulièrement leur activité. En outre, parmi ces contribuables qui s'acquittent régulièrement de leurs obligations déclaratives, 94,9% paient régulièrement leurs impôts. Toutefois, l'enquête ne précise pas si la déclaration a porté sur l'intégralité du chiffre d'affaire. En effet, la dissimulation partielle ou totale de l'objet à déclarer est reconnue comme un comportement de fraude fiscale.

Par ailleurs, l'enquête livre également des informations sur la qualité des services de la DGID approchée par le niveau de satisfaction des contribuables. Ces données peuvent d'ailleurs dans une certaine mesure expliquer éventuellement la propension à adopter un comportement de déviance fiscale. Il faut noter au passage que la DGID a fait des efforts dans le sens de l'amélioration de ses services au contribuable. L'ESAU-DGID entre d'ailleurs dans ce cadre. Le niveau de satisfaction du contribuable a été appréhendé à partir des critères renseignés dans le tableau suivant :

Tableau 4 : Satisfaction des contribuables

| Critères | Contribuables satisfaits (%) |
|--|------------------------------|
| Accessibilité des services | 87,5 |
| Accueil physique et orientation | 70 |
| Accueil téléphonique | 70,7 |
| Recherche d'information au niveau de la DGID | 64,4 |
| Délais de traitement des dossiers | 60 |

Source : ESAU-DGID

Globalement, les contribuables sont satisfaits des services offerts par la DGID. En outre, l'enquête a permis à l'administration fiscale de dégager des priorités pour améliorer la qualité des services sur la base de l'opinion des contribuables. Ainsi, ces derniers estiment que la sensibilisation devrait figurer au premier rang dans l'agenda des actions à mener par l'administration fiscale. La seconde priorité selon les contribuables porte sur le raccourcissement des délais de traitement des dossiers. La DGID devrait également selon les personnes interrogées, mettre davantage l'accent sur le développement de la télé-déclaration et le télépaiement des impôts. Sur la base de ces informations, la DGID a entrepris des actions de communication et de sensibilisation à travers les médias (par exemple la « minute DGID »).

Enfin, les écarts par rapport à la frontière d'efficience générés par le modèle peuvent être utilisés pour mesurer en valeurs nominales, les marges d'amélioration des niveaux de prélèvement de recettes fiscales. Ces montants calculés pour l'année 2014 sont présentés dans le tableau suivant :

Tableau 5 : Potentiel fiscal par ligne de recettes

| Ligne de recettes | Recettes fiscales recouvrées en 2014 | Recettes fiscales recouvrées en 2014 (% du PIB) | Terme d'inefficience ou effort fiscal (points de %) | Potentiel fiscal (% du PIB) | Potentiel fiscal (milliards de FCFA) | Effort fiscal (milliards de FCFA) |
|----------------------------------|--------------------------------------|---|---|-----------------------------|--------------------------------------|-----------------------------------|
| Impôts sur les sociétés | 133,8 | 1,8 | 0,604 | 2,4 | 181,7 | 47,9 |
| Impôts sur le revenu | 234,7 | 3,1 | 0,256 | 3,4 | 257,3 | 22,6 |
| TVA | 561,4 | 7,4 | 0,929 | 8,3 | 628,2 | 66,8 |
| Droit de porte hors pétrole | 192,8 | 2,5 | 0,880 | 3,4 | 257,3 | 64,5 |
| Droit de porte pétrole | 28,3 | 0,4 | 0,114 | 0,5 | 37,8 | 9,5 |
| Recettes fiscales totales | 1482,5 | 19,6 | 2,8 | 22,4 | 1695,5 | 213 |

Le potentiel fiscal est estimé à 1695,5 milliards pour l'année 2014 soit 22,4% du PIB contre des recouvrements effectifs de recettes fiscales s'élevant à 1482,5 milliards soit une pression fiscale de 19,6% du PIB. En d'autres termes, l'Etat aurait pu collecter 213 milliards de taxes supplémentaires, soit une marge de progression de 14% qui représente l'effort fiscal, n'eut été l'inefficience technique.

VI. CONCLUSION

La présente étude a permis d'évaluer le potentiel fiscal au Sénégal. Les recettes fiscales présentent une configuration dominée par les impôts indirects prélevés sur le commerce extérieur. Toutefois, le poids de ces taxes tend à baisser dans le temps notamment sous l'effet des mesures de libéralisation des échanges commerciaux. L'approche des modèles à frontière stochastique d'efficience a été adoptée en considérant les principales lignes de taxes que sont la TVA, l'impôt sur les sociétés, l'impôt sur le revenu, les droits de porte sur les produits pétroliers et les droits de porte hors produits pétroliers. Les résultats montrent globalement des marges de progressions des recettes fiscales en pourcentage du PIB estimées à 2,8 points soit un potentiel fiscal de 22,4% du PIB pour l'année 2014. Le Sénégal réalise ainsi une meilleure performance que celle du pays médian issu d'un échantillon de 23 pays d'Afrique

Subsaharienne et pour lequel le potentiel fiscal inexploité est compris entre 3 et 6,5 points de pourcentages (FMI, 2015).

Par ailleurs, les marges de progressions de recettes fiscales ont été estimées suivant les différentes lignes de taxes. Ainsi, le recouvrement de la TVA est le moins performant avec une possibilité d'augmenter le niveau de prélèvement de 0,9 point de pourcentage. La ligne présentant les meilleurs résultats correspond aux droits de porte sur les produits pétroliers pour lesquels la marge de progression est estimée à 0,1 point de pourcentage.

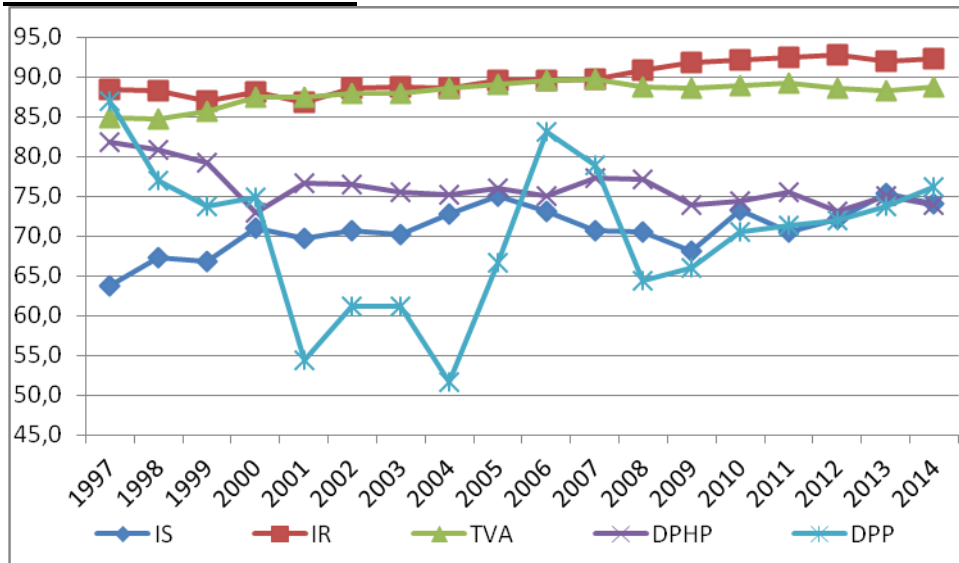
Les facteurs à l'origine de la contreperformance du recouvrement de la TVA pourraient être notamment l'évasion fiscale mais également les facilités accordées par l'Etat sous forme d'exonérations au titre de la TVA. Ces raisons présumées appellent des recommandations allant dans le sens d'une meilleure prise en compte du secteur informel, d'un renforcement du contrôle fiscal et d'une rationalisation des dépenses fiscales qui représentent 20,7% des recettes fiscales et 3,9% du PIB. A cet égard, une meilleure allocation des dépenses fiscales pourrait consister notamment à réaliser des économies sur les exonérations accordées au titre de la TVA. En effet, celles-ci sont plus coûteuses (elles représentent 2,2% du PIB) comparées à celles consenties au titre des autres taxes alors que les performances au recouvrement de la TVA sont les plus éloignées du potentiel. En outre, pour une meilleure prise en compte du secteur informel, l'administration fiscale gagnerait à poursuivre les efforts allant dans le sens d'une sensibilisation aux obligations fiscales ainsi que de la simplification du système fiscal.

Les efforts allant dans le sens du renforcement de la collaboration entre la douane, le Trésor et les impôts doivent se poursuivre notamment le croisement de données entre les trois institutions à travers un identifiant unique. En effet, un tel dispositif constitue un outil efficace de lutte contre la fraude en permettant notamment de confronter les chiffres d'affaires déclarés aux importations et aux données de marché public par liaison informatique.

Enfin, de manière générale, les mesures visant à moderniser l'administration fiscale sont à encourager. En effet, elles contribuent à la rendre plus efficace et plus attractive pour une meilleure mobilisation des recettes fiscales.

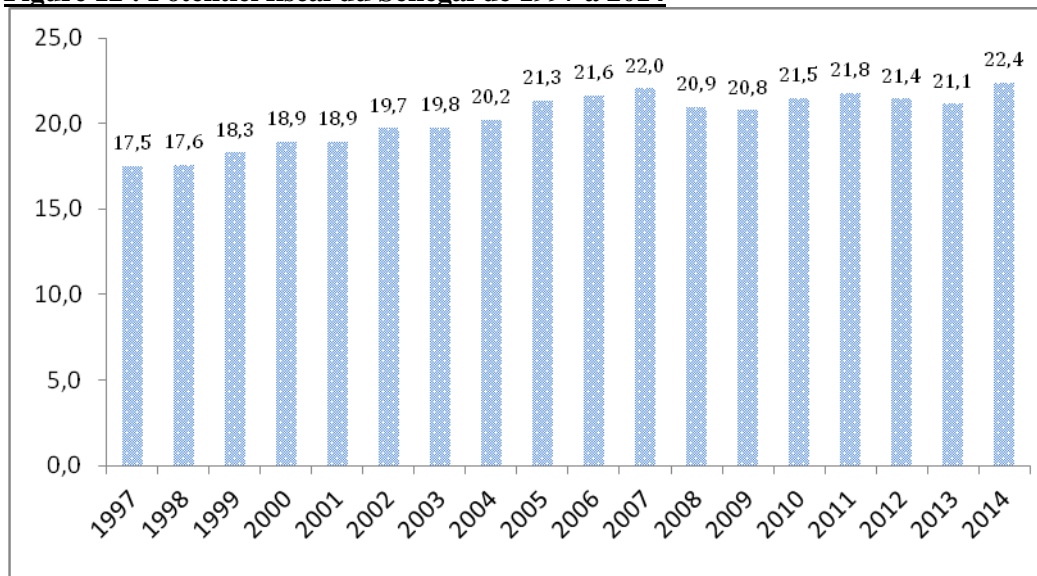
ANNEXE

Figure 11: Recettes collectées en % du potentiel fiscal des lignes de recettes de 1997 à 2014



Source : Calculs des auteurs

Figure 12 : Potentiel fiscal du Sénégal de 1997 à 2014



Source : Calculs des auteurs

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

Ahlerup, P., T. Baskaran et A. Bigsten (2015), « Tax Innovations and Public Revenues in Sub-Saharan Africa », *The Journal of Development Studies*.

Aigner, D. J., C. A. K. Lovell et P. Schmidt (1976), « Formulation and estimation of stochastic frontier production function models », *Journal of Econometrics*, 6, pages 21-37

Alfirman, L. (2003), « Estimating Stochastic Frontier Tax Potential: Can Indonesian Local Governments Increase Tax Revenues Under Decentralization? », Center for Economic Analysis, Working Paper N° 03-19.

Andreoni, J., B. Erard, et J. Feinstein, (1998), « Tax Compliance », *Journal of Economic Literature*, vol. 36, June, pages 818 – 860.

Bardsley, P., (1996), « Tax compliance games with imperfect auditing », *Public Finance*, vol 51, n°4 supplement, pages 473-89.

Bird, R. M., J. M. Vazquez et B. Torgler, (2014), « Societal Institutions and Tax Effort in Developing Countries », *Annals of Economics and Finance* N° 15-1, pages 185-230.

Bello, K. B. et I. Danjuma, (2003), « Review of Models/Theories Explaining Tax Compliance Behavior », Department of Management Technology, Modibbo Adama University of Technology.

Chambas, G. et J. F. Brun, (2010), « Evaluation du potentiel de recettes publiques », Banque Africaine de Développement.

Davoodi, H. R. et D. A. Grigorian, (2007), « Tax Potential vs. Tax Effort: A Cross-Country Analysis of Armenia's Stubbornly Low Tax Collection », International Monetary Fund, Working Paper N°07/106.

De Soto, H. (1989), « The Other Path: The Invisible Revolution in the Third World », Harper and Row.

Diagne, Y. S. et K. Thiaw, (2008), « Fiscalité et Secteur Informel Au Sénégal », Direction de la Prévision et des Etudes Economiques (DPEE), Document d'étude N°09.

Farrel, J.M., 1957. The Measurement of Production Efficiency. *Journal of Royal Statistics*, Series 120: 253-290.

Feinstein, J. S. (1991), « An Econometric Analysis of Income Tax Evasion and its Detection », RAND Journal of Economics, vol. 22, n°1, Spring, pages 14-35.

Fenochietto, R. et C. Pessino, (2013), « Understanding Countries' Tax Effort », International Monetary Fund, Working Paper N°13/244.

Gberegbe, F. B., G. A. Idornigie et L. O. Nkanbia-Davies, (2015), « Perception of tax Fairness and Personal Income Tax Compliance in Ken Saro-wiwa Polytechnic, Bori », Journal of Economic and Finance, vol 6, issue 6, pages 01-11.

Gupta, A. S. (2007), « Determinants of Tax Revenue Efforts in Developing Countries », International Monetary Fund, Working Paper N°07/184.

Koleva, K. (2005), « A la recherche de l'administration fiscale optimale : l'approche par les coûts d'efficience », Cahiers de la Maison des Sciences Economiques, ISSN : 1624-0340.

Kumbhakar, S.C., 2001. Estimation of Profit Functions When Profit is Not Maximum. American Journal of Agricultural Economics., 83(1): 1-19.

Kumbhakar, S. C. et Lovell, K. (2000). «Stochastic Frontier Analysis», Cambridge University Press
Lau, L. J. et Yotopoulos, P. A. (1971). A Test of Relative Efficiency and Application to Indian Agriculture, AER, 61, pp.94-109.

Langford, B. et T. Ohlenburg, (2015), « Tax revenue potential and effort: an empirical investigation », International Growth Centre, Working paper 3 aout 2015.

Ndiaye, M.B.O et R.D. Korsu, (2011), « Tax effort in ECOWAS countries », West African Monetary Agency (WAMA).

Pessino, C., et R. Fenochietto, (2010), « Determining Countries' Tax Effort », Hacienda Pública Española/Revista de Economía Pública, Vol. 195, pp. 61–68.

Walsh, K. (2012). Understanding Taxpayer Behaviour–New Opportunities for Tax Administration. The Economic and Social Review, 43(3), pages 451–475.75.